



Projet de loi 56 ***Gouverner de sa tour d'ivoire***

Mémoire de la
Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires
(CTROC)

Présenté au
Commissaire au lobbyisme du Québec

Février 2016

Contenu

Présentation de la Coalition des tables régionales d'organismes communautaires	4
Les organismes communautaires et la question du lobbying	5
De quelle équité parle-t-on ?.....	8
Conclusion	9

Présentation de la Coalition des tables régionales d'organismes communautaires

La Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires a pour mission de regrouper les Tables régionales et les Regroupements régionaux d'organismes communautaires du Québec (les TROC et ROC) afin de favoriser la collaboration, la concertation et l'échange. La Coalition réunit 14 regroupements régionaux d'organismes communautaires répartis partout au Québec, et dont les milliers d'organismes membres œuvrent principalement dans le secteur de la santé et des services sociaux.

La CTROC est une organisation nationale qui fait la promotion de l'action communautaire autonome et des organismes communautaires du Québec. La Coalition est aussi un lieu d'analyse, d'action sociale et politique, notamment en regard de l'organisation du réseau public de la santé et des services sociaux et de ses impacts sur la population et sur les organismes communautaires autonomes.

La CTROC est incorporée depuis 2000, mais elle rassemble les TROC et ROC depuis 1995. Ces regroupements sont nés dans la foulée de la mise en place de la régionalisation en santé (Loi 120,1993). La CTROC est reconnue comme une interlocutrice importante du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Les organismes communautaires et la question du lobbyisme

Participation citoyenne et bien commun

À l'instar de plusieurs organisations, dont le Réseau québécois d'action communautaire autonome (RQ-ACA), la CTROC s'oppose à ce que les organismes communautaires puissent être perçus comme des lobbyistes. Les inclure dans une loi sur le lobbyisme équivaut à limiter leur champ d'intervention reconnu par la Politique de reconnaissance de l'action communautaire¹, mais aussi par les ministères qui offrent du financement à la mission globale à ces organismes.

Comme le mentionne le Cadre de référence en matière d'action communautaire²,

« L'action communautaire est une intervention collective fondée sur des valeurs de solidarité, de démocratie, d'équité et d'autonomie. Elle s'inscrit essentiellement dans une finalité de développement social et est réalisée par des organismes qui visent l'amélioration du tissu social et des conditions de vie ainsi que le développement des potentiels individuels et collectifs. Ces organismes apportent une réponse à des besoins exprimés par des citoyennes ou des citoyens qui vivent une situation problématique semblable ou qui partagent un objectif de mieux-être. L'action communautaire témoigne d'une capacité d'innovation par les diverses formes d'intervention qu'elle emprunte et se caractérise par un mode organisationnel qui favorise une vie associative axée sur la participation des personnes et la délibération » (2^e Partie, p.6). »

Les organismes communautaires sont un moyen parmi d'autres pour donner une voix aux citoyens et citoyennes, ils participent de façon active à l'exercice de la citoyenneté dans l'ensemble du Québec. Les organismes sont souvent le pont entre la population et le gouvernement. Comme le mentionne la Politique de reconnaissance gouvernementale, les organismes communautaires travaillent, avec les personnes qui les fréquentent, à la mise en place de mesures systémiques pour l'amélioration des conditions de vie pouvant profiter à l'ensemble de la société québécoise. Les organismes « *participent aussi à l'élargissement de la sphère démocratique ainsi qu'au développement social* » (p.15).

À titre d'exemple, voici aussi un extrait de la brochure du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC)³ : « *La mission des organismes communautaires doit être comprise dans un sens large et global. Ainsi, dans le soutien à la mission globale, il est entendu que les activités éducatives et les activités de sensibilisation, de conscientisation, de mobilisation et de défense des droits, bien qu'à des degrés divers, font partie intégrante de l'action des organismes communautaires, peu importe dans quel domaine ceux-ci interviennent* » (p.15).

¹ L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, septembre 2001.

² Cadre de référence en matière d'action communautaire, Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, juillet 2004.

³ Ministère Santé et services sociaux, Programme de soutien aux organismes communautaires, 2015-2016.

Il faut savoir que le Programme de soutien aux organismes communautaires touche environ 3000 organismes communautaires au Québec. C'est majeur! Notons aussi qu'on retrouve cette définition dans plusieurs documents et cadres de relations qui balisent les relations entre les organismes communautaires et leur ministère port d'attache.

Ainsi, la mobilisation citoyenne, les activités de conscientisation, la défense collective des droits humains font partie, à échelle variable, de la mission des organismes communautaires. La vaste majorité des organismes ne rencontrent pas les titulaires de charges publiques pour des intérêts économiques. On parle plutôt de bien commun. On cherche à influencer, mais on pourrait surtout dire qu'on cherche à renseigner les élus, par exemple lorsque des mesures ou des lois créent des iniquités ou inégalités sociales ou lorsque des mesures pénalisent ou discriminent des populations spécifiques.

À titre d'exemples, les organismes s'adressent à un titulaire de charge publique pour : demander un plan d'action en matière de violence conjugale, demander une modification à un règlement municipal pour permettre la mise en place de jardins collectifs qui profiteront à des familles défavorisées, réclamer la fin des compressions à l'aide sociale, dénoncer les inégalités vécues par les personnes à mobilité réduite et proposer des pistes d'actions, etc. Nous pourrions vous nommer des milliers d'actions de ce type, des actions qui font partie du travail des organismes communautaires et qui visent avant tout la participation citoyenne et le bien commun.

Des représentations encadrées

Les organismes communautaires financés par l'État doivent fournir annuellement à un titulaire de charge publique leur rapport d'activité et leurs états financiers vérifiés⁴. Leurs objectifs et activités sont connus et accessibles. Les entreprises privées n'ont pas à fournir ces données à un représentant de l'État.

Il est convenu dans la Politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire que les organismes communautaires « *interpellent l'État tout en faisant appel à la consultation et aux échanges basés sur la transparence comme mode de résolution des situations potentiellement génératrices d'exclusion* » (p.15). L'action communautaire est déjà reconnue comme étant transparente par sa spécificité et ses pratiques. Parmi leurs activités, il arrive que les organismes s'adressent à des titulaires de charges publiques. Ils le font en conformité avec la Politique de reconnaissance gouvernementale. Les questions d'ordre financières, lorsqu'elles sont abordées, sont généralement en lien avec les subventions gouvernementales à la mission, exception déjà prévue dans le projet de loi.

⁴ Un audit comptable est exigé pour les organismes recevant plus de 100 000 \$ de subvention et une mission d'examen pour ceux recevant entre 25 000 \$ et 99 999.99 \$.

Si le projet de loi 56 est adopté sans que l'on en exclue les organismes communautaires, il viendra non seulement limiter leur champ d'action, mais il modifiera de façon unilatérale le visage même de ce qu'est l'action communautaire et restreindra la participation citoyenne et démocratique dans l'ensemble du Québec.

Pour faciliter la tâche du législateur, voici un extrait du *Cadre de référence en matière d'action communautaire* qui permet de distinguer ce que n'est pas un organisme d'action communautaire. Nous souscrivons à ces distinctions.

Extrait du Cadre de référence en matière d'action communautaire

«La politique exclut expressément de son champ d'application :

- *les ordres professionnels;*
- *les organisations politiques;*
- *les organisations syndicales;*
- *les associations à caractère religieux;*
- *les fondations dont la mission consiste essentiellement à recueillir et à redistribuer des fonds.*

À ces cas précis d'exclusion s'ajoute l'exclusion générale, mentionnée précédemment, qui précise que ne sont pas visés les organismes dont l'action ne s'apparente pas à l'action communautaire. La nécessité de préciser cette exclusion vient du fait qu'une grande quantité des organisations qui ont un statut d'organisme à but non lucratif répondent aux critères imposés aux organismes communautaires, sans pour autant appartenir au domaine de l'action communautaire⁵. Cette exclusion introduit un élément clé pour cerner l'univers auquel s'adresse la politique; elle impose, avant d'en appliquer les orientations à un organisme, que l'on s'assure d'abord que cet organisme se situe bel et bien dans la pratique de l'action communautaire.

Cette exclusion générale vise notamment :

- *les organismes à but non lucratif constitués pour servir les seuls intérêts particuliers (personnels ou « corporatistes ») de leurs membres;*
- *les organismes à but non lucratif créés par une instance publique pour répondre à des intérêts d'administration publique.⁶*

Il ne s'agit là que d'exemples de catégories d'organismes dont la mission et les activités ne permettent pas de les rattacher au champ de l'action communautaire. Cette nomenclature n'est donc pas limitative; elle ne vise qu'à illustrer que cette politique ne s'adresse pas à l'ensemble des organismes du secteur à but non lucratif, parfois aussi appelé secteur bénévole ou secteur de l'économie sociale et solidaire»⁷.

⁵ Notre soulignement

⁶ Notre soulignement

⁷ Cadre de référence, page 7, partie 2.

De quelle équité parle-t-on?

Depuis la publication du projet de loi 56, certains affirment que le fait d'exclure les OSBL de la loi sur le lobbying crée une injustice. Comme regroupement d'action communautaire autonome, nous ne pouvons nous prononcer pour l'ensemble des OBNL, mais assujettir les organismes communautaires à la loi 56, au même titre que les entreprises à but lucratif, nous paraît assurément une erreur.

Prétendre, au nom de l'équité, que les activités des organismes communautaires, lorsqu'elles incluent de rencontrer un titulaire de charge publique pour discuter, par exemple, de la mise en place d'une politique en itinérance, s'apparentent à du lobbying d'entreprise privée sème la confusion. Nous savons que l'un et l'autre n'ont pas les mêmes objectifs, ni les mêmes intérêts. La Loi 56 a été mise sur pied en réaction à des scandales touchant spécifiquement des entreprises privées à but lucratif. Sans être en désaccord avec certains changements prévus à la Loi, nous espérons grandement que les organismes communautaires ne feront pas les frais d'un resserrement qui visent essentiellement les lobbyistes des grandes entreprises.

Le gouvernement, pour répondre à son rôle de mandataire des citoyens et citoyennes qui l'ont élu, doit pouvoir être accessible et à l'écoute de la population. Les élus ne peuvent gouverner du haut de leur tour d'ivoire et être en mesure de voir ce qui se passe dans leur société sans rencontrer des représentants de la société civile. Les organismes communautaires sont reconnus pour répondre aux besoins émergents de la population et les élus peuvent s'y fier pour consulter les populations.

Par exemple, les organismes communautaires contribuent à aider la population lorsque, dans une région, un plus fort taux de chômage se fait sentir et qu'ils organisent plus de distribution alimentaire, multiplient l'aide vestimentaire, le soutien psychologique. De même, ils sont en mesure de constater les lacunes du système. C'est pourquoi il arrive aux organismes de s'adresser à des titulaires de charges publiques, pour demander une politique en matière d'accessibilité du transport en commun par exemple.

Le projet de loi propose une façon de faire teintée de suspicion envers les acteurs de la société civile et semblent indiquer que les titulaires de charges publiques savent ce qui est bon pour la population. Désormais, l'expertise des travailleuses, membres et administrateurs des organismes communautaires, n'est plus reconnue. Ils sont perçus comme faisant du lobby, sauf s'ils sont convoqués par un élu. Ce projet de loi sème plus de confusion que d'encadrement.

La Politique de reconnaissance gouvernementale explique justement que l'État « *a une nette tendance à interpeller les organismes du tiers secteur [dont les organismes communautaires] essentiellement dans le but d'assurer une complémentarité aux services publics* » (p.14). La vision réductrice de l'action communautaire pourrait grandir en importance avec les changements prévus à la Loi, car rien n'oblige la fonction publique à prendre en compte l'expertise des

organismes communautaires, surtout pour des questions sociales larges. C'est dommageable pour l'ensemble de la société et surtout pour les populations défavorisées. Comment, par exemple, un député pourrait-il demander des mesures de redressement à l'appareil gouvernemental s'il ne rencontre aucun acteur de la société civile ? Si l'organisme n'est plus perçu comme un acteur social mais comme un représentant d'intérêts privés ? Nous croyons que l'inclusion des organismes communautaires dans ce projet de loi favorise une gouvernance étanche qui fera fi des principes fondamentaux de la démocratie et de la participation citoyenne.

Nous recommandons d'exclure les organismes d'actions communautaires de la Loi sur le lobbying, en se basant sur les critères d'exclusions prévus dans la Politique de reconnaissance gouvernementale et son Cadre de référence.

Conclusion

En conclusion, il apparaît primordial que la réforme de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying considère la mission et la finalité des organisations qu'elle compte assujettir, surtout lorsque ces dernières ont une portée collective, permettent l'exercice de la citoyenneté et visent des questions à caractère social et le bien commun. Inclure les organismes communautaires à cette loi serait une erreur susceptible d'affecter grandement leur capacité d'action et leur mission. Cela serait aussi considéré comme un recul dans la reconnaissance de leur spécificité par l'État.

Au Québec, les organismes communautaires ont une mission large reconnue par une Politique et un Cadre de référence gouvernemental. Leur principe de transparence est déjà reconnu en raison des pratiques qui les distinguent (assemblée générale, conseil d'administration composé de membres de la communauté et élus, consultations des membres et des participants, etc.). Les organismes communautaires rendent déjà des comptes au gouvernement, ainsi qu'aux citoyens et citoyennes avec lesquels ils travaillent. De plus, leurs états financiers sont vérifiés à l'externe et leurs actions sont souvent publicisées (rapports d'activité, bulletins d'information, etc.).

En faisant des aménagements pour faciliter leur inclusion à la Loi, on passerait à côté du problème central suscité par cette modification, soit la révision fondamentale de leur rôle et d'une grande part de leur contribution.